

Соболев Ф. С. Почвообразовательный процесс и этапы развития растительности // Почвоведение. 1954. № 1.

Соколов И. А. Теоретические проблемы генетического почвоведения. Новосибирск, 1993.

Титов И. А. Взаимодействие растительных сообществ и условий среды. М., 1952.

Тюрюканов А. Н., Федоров В. М. И В. Тимофеев-Ресовский: Биосферные раздумья. М., 1996.

Чирита С. В. Экопедология. Бухарест, 1966.

Эвальд Э. О взаимоотношении исследований в области генезиса и экологии почв (на примере изучения органического вещества) // Почвоведение. 1972. № 2.

В. В. Круглов

ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

1. Экологические, экономические и социальные основы правовой охраны окружающей среды в условиях переходного периода



Исследование современных эколого-правовых проблем, разработка путей и средств их решения предполагают анализ экологических, экономических и социальных основ, на которых должно строиться правовое регулирование экологических отношений. Такой подход обуславливается комплексным и системным характером экологических проблем, их тесной взаимосвязью с экономическими, социальными и иными явлениями, с процессом развития общества в целом как отражением взаимодействия между производительными силами и силами природы [Комаров, 1990: 41–44, 83–88; Сухорукова, 1988: 21–25].

Правовое регулирование экологических отношений следует основывать на философских понятиях о системе, ее структуре и функциях [Алексеев, Панин, 1997: 384–397; Краткая философская энциклопедия, 1994; Афанасьев, 1991: 249], так как в экологическом законодательстве должны учитываться системный характер природы (ее отдельных объектов и комплексов), их структура и функции. Поскольку существование и развитие общества невозможно без непрерывного обмена веществ и воздействия на природу, и ее обратного воздействия, то экологическое право должно учитывать ограничения, обусловленные имеющимися природными ресурсами, сохранением естественного равновесия. В связи с тем, что их отношения наряду с материальным производством

включают и духовное производство, культуру и воспитание [Шубенкова, 1990: 52–58], оказывающее свое влияние на материальное производство, правовая охрана окружающей среды должна включать меры по осуществлению экологического образования, формированию экологического мировоззрения и экологической культуры.

В последние годы получили дальнейшее развитие экология и социальная экология, образующие теоретическую основу рационального природопользования и определяющие такие фундаментальные понятия, как *биосфера, окружающая среда, охрана окружающей среды (охрана природы), экологическая система (экосистема), экологическая безопасность, экологические требования* [Гирусов, 1998: 10; Реймерс, 1994: 8–173; Комов, 1989], опираясь на которые вырабатываются эколого-правовые требования к деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, предприятий.

Положения теории биосферы о ее законах, структуре и функциях, биологическом равновесии важны для правового регулирования экологических отношений, учета происходящих изменений в окружающей среде, так как существующие экологические проблемы во многом связаны с незнанием и игнорированием законов функционирования биосферы как системы [Моисеев, 1988: 7; Лосев, 1995: 84; Лосев, 1998: 21]. Правовая охрана природной среды также должна учитывать положения социальной экологии, определяющие генетические и функциональные связи общества с биосферой и закономерности взаимоотношений производства и природной среды, в частности:

а) об ограниченности (исчерпаемости) природных ресурсов, необходимости поддержания соответствия между развитием производительных сил и природно-ресурсным потенциалом общественного прогресса, увеличении наукоемкости общественного развития;

б) о падении природно-ресурсного потенциала и снижении энергетической эффективности природопользования; обеспечении территориального экологического равновесия; мере преобразования природных систем, учете совокупного (совместного) действия природных факторов в сфере природопользования; снижении природоемкости готовой продукции и увеличении темпов оборота вовлекаемых природных ресурсов в производство; неустранимости отходов и (или) побочных воздействий производства и постоянстве количества отходов в технологических целях [Реймерс, 1994: 150–158; Реймерс, 1990: 150–163, 387–393].

Правовая охрана окружающей среды должна основываться и на теоретических положениях экономической науки, касающихся структуры экономики, закономерностей ее развития, взаимосвязей с природной средой, роли общественного производства в развитии общества, и его взаимоотношениях с биосферой. От того, как право учитывает взаимосвязи производства с природной средой, зависит сохранение ее ресурсов и обеспечение благоприятной для человека окружающей среды. Главным фактором воздействия общества на природу является общественное производство, которое включает в себя ряд взаимосвязанных стадий: производство, распределение, обмен и потребление [Курс экономической теории, 1955: 46–47, 52–55; Комаров, 1990: 142], в связи с чем правовая охрана окружающей среды на отдельных стадиях экономического процесса имеет свою специфику.

Так, на стадии производства экологические интересы должны учитываться при правовом регулировании всего комплекса общественных отношений. Стадия распределения обычно обеспечивает выделение части произведенных продуктов на охрану природной среды, чтобы наряду с производством реализовывались экологические права граждан, осуществлялось воспроизводство возобновимых и экономное использование невозобновимых природных ресурсов. При правовом регулировании общественных отношений на стадии обмена необходимо устанавливать соответствие выпускаемой продукции экологическим потребностям и интересам общества, что в свою очередь влияет на производство и его технологию, обеспечивая их экологическую направленность.

Применительно к стадии потребления следует учитывать, что изменение структуры потребления является фактором обеспечения экологизации производства, его структуры, организации, технологии и выпускаемой продукции. Таким образом, общественное производство должно подчиняться экологической дисциплине, согласовываться с законами функционирования биосферы и наряду с производством материальных благ обеспечивать охрану природной среды, что предполагает изменение правового регулирования экологических отношений.

Следует отметить, что решение современных экологических проблем связано с обоснованием идеи устойчивого развития, которая становится альтернативой господствующей ранее концепции потребительского отношения общества к природе. Она получает все большее распространение в мировом сообществе и в нашей стране, хотя и воспринимается неоднозначно [Зубаков, 1996: 3–14; Лосев, 1998: 21]. Дальнейшее развитие идея устойчивого развития получила на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992), на которой, в частности, были приняты Повестка дня на XXI век и Декларация по окружающей среде и развитию, содержащая цели и принципы устойчивого развития.

В соответствии с принятыми на Конференции в Рио-де-Жанейро документами в Российской Федерации разработаны Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденная Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 года [Собрание законодательства... 1996: 1572] и Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития, которые одобрены Указом Президента РФ от 4 февраля 1994 года [Собрание актов... 1994: 436]. Эти нормативные акты являются основой для экологической доктрины и экологической политики государства, определяющей правовое регулирование общественных отношений по охране окружающей среды.

Исходя из положений Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, дальнейший рост общественного производства как основы экономического развития и подъема социально-экономического уровня жизни общества должен основываться на стратегии устойчивого развития, обеспечивающей сбалансированное решение социально-экономических задач, проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей.

При этом создается возможность сопряженного развития триады – природа, население, хозяйство. Экономическое развитие и обусловленное

им антропогенное воздействие на окружающую среду должны обеспечить условия для воспроизводства благоприятных условий жизни людей и общественного производства. Охрана окружающей среды становится неотъемлемым компонентом процесса социально-экономического развития страны и не может рассматриваться в отрыве от него. В связи с этим необходимы переориентация развития общественного производства, придание ему нового качества, направленного на достижение не только экономических, но и социальных, и экологических результатов.

К сожалению, указанные выше нормативные документы, утвердившие Концепцию перехода Российской Федерации к устойчивому развитию как по своей юридической силе, так и по содержанию (в связи с неконкретностью содержащихся в них положений), оказались недостаточными для обеспечения выхода из кризиса общества, его объединения и переориентации экономики на путь устойчивого развития. Поэтому необходимо в ближайшее время принять Государственную стратегию развития Российской Федерации, подготовка которой неоправданно затянулась. В ней должны быть сформулированы задачи и принципы устойчивого развития, в соответствии с которыми следует осуществлять правовое регулирование экологических отношений и управление в сфере охраны окружающей среды. Ввиду значимости и обязательности Государственной стратегии развития Российской Федерации для всех государственных органов, органов местного самоуправления и предприятий, независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности, а также обеспечения комплексности в решении социальных, экономических и экологических задач, она должна иметь, по нашему мнению, статус закона.

2. Особенности правового регулирования экологических отношений на современном этапе

Правовое регулирование общественных отношений по охране окружающей среды на современном этапе определяется эколого-экономическими и социально-политическими условиями переходного периода. Оно должно быть направлено на преодоление кризисного состояния во всех сферах деятельности общества (экономической, экологической и социальной), а также обеспечивать преемственность существующего ранее правотворчества, закреплять новые тенденции и явления в развитии экологического законодательства.

Произошедшие в последние годы изменения в экономических и экологических отношениях получили отражение в Конституции Российской Федерации, которая закрепила конституционные основы охраны окружающей среды и создала базу для дальнейшего развития экологического законодательства. Так, согласно ч. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации, земля, недра, воды, леса и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Это конституционное положение носит эколого-экономический характер, поскольку природа имеет многообразное значение и как среда обитания человека, и как источник природных ресурсов, и как экологическая система.

Поэтому, характеризуя природу и ее ресурсы как основу жизни (экологический аспект) и как основу деятельности (экономический аспект), положение ч. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации закрепляет тесную взаимосвязь экономики и экологии, необходимость научно обоснованного сочетания экономических и экологических интересов народов, проживающих на соответствующей территории и всего народа Российской Федерации. Оно является ключевым для правового регулирования экологических отношений.

Соответственно определяется правовой режим природных ресурсов, режим их собственности, порядок, условия использования и охраны объектов природы, охрана окружающей среды, а также экономические, организационно-контрольные меры и меры юридической ответственности в области природопользования и охраны окружающей среды. В соответствии с этими положениями должна осуществляться эколого-экономическая деятельность предприятий и организаций, в том числе в Уральском регионе.

Особенности правового регулирования экологических отношений переходного периода страны к устойчивому развитию обусловлены взаимодействием многих факторов объективного и субъективного характера, влияющих на этот процесс, и касаются не только количественных, но и качественных изменений процесса правового регулирования общественных отношений по охране окружающей среды. В настоящее время правовое регулирование экологических отношений должно учитывать:

1. Социальные аспекты охраны окружающей среды, которые приобретают особую значимость в связи с формированием новой экологической доктрины государства. Имея ярко выраженные гуманистические приоритеты, центральным звеном экологической доктрины становится человек, его жизнь и здоровье. Право граждан на здоровую и благоприятную окружающую среду получает конституционное оформление. Согласно ст. 42 Конституции Российской Федерации, каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду, обеспечение благоприятных условий его жизнедеятельности, а также научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды закрепляются в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» в качестве основных принципов охраны окружающей среды.

2. Экономические аспекты охраны окружающей среды, которые связаны с переходом к рыночным отношениям в экономике, что имеет важное значение для функционирования общественного производства и охраны окружающей среды, ее организационно-правового обеспечения. К числу условий, позволяющих создать экономические условия, обеспечивающих деловую активность в экономике в переходный период, без чего невозможна эффективная природоохранительная деятельность предприятий и организаций, в частности относятся:

а) изменение характера участия государства в хозяйственной деятельности и сокращение его доли собственности на основные средства производства в промышленности;

б) многообразие форм собственности на природные ресурсы, получившее закрепление в Конституции Российской Федерации. Так, согласно ч. II ст. 9 Конституции Российской Федерации, земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной и муниципальной собственности. При этом Конституция Российской Федерации закрепляет приоритет частной собственности на природные ресурсы перед другими ее формами (государственной и муниципальной), что имеет принципиальное значение для приватизации земли и других природных ресурсов и их дальнейшего использования.

Более того, в соответствии с ч. II ст. 36 Конституции Российской Федерации владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает права и законные интересы иных лиц. Тем самым признаются недействительными все иные ограничения права частной собственности на землю и другие природные ресурсы, что дает возможность собственникам максимально использовать предоставленные им правомочия по владению, пользованию и распоряжению землей и другими природными ресурсами.

В экономической сфере получает развитие приватизация крупных и средних предприятий, основными задачами которой являются повышение эффективности приватизированных предприятий, в том числе за счет привлечения дополнительных инвестиций, а также создание рынка недвижимости путем продажи части земельных участков, на которых они расположены, и объектов недвижимости, переходящих из государственной собственности в частную собственность.

Являясь важным элементом политики государства в переходный период к рыночной экономике, приватизация предприятий и природных ресурсов может оказать существенное влияние на природоохранительную деятельность предприятий, интересы их новых собственников. В результате происходящих в экономике процессов активизируется предпринимательская деятельность в природопользовании, увеличивается число предприятий частной и смешанных форм собственности, других субъектов предпринимательской деятельности, которые зачастую не знакомы с нормами природоохранного законодательства и не соблюдают правовые экологические требования. Соответствующие изменения должны произойти в законодательстве и управлении в области охраны окружающей среды.

3. Поэтапность решения экологических и связанных с ними социально-экономических проблем в природопользовании, которая должна носить последовательный характер. Правовое регулирование экологических отношений следует направлять не только на решение перспективных задач по охране окружающей среды, касающихся перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, но и текущих, приоритетных экологических проблем, в том числе касающихся охраны здоровья населения.

Природоохранительная деятельность и ее организационно-правовое обеспечение должны охватывать ряд этапов, выделяя на каждом приоритетные задачи в сфере природопользования и охраны окружающей среды, требующей первоочередного решения. Так, на первом этапе необходимо решить наиболее острые проблемы, связанные с преодолением экологического кризиса. Развитие общественного производства должно сопровождаться сохранением окружающей среды и природно-ресурсного потенциала. При этом в законо-

дательстве должны содержаться обоснованные экологические ограничения хозяйственной деятельности в промышленности, предусматривающие, в частности:

а) проведение обязательной экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду реализуемых проектов (программ), оказывающих вредное воздействие на природную среду и ее отдельные объекты;

б) осуществление реконструкции и перепрофилирования промышленных предприятий и экологически опасных производств;

в) усиление экологического нормирования и стандартизации;

г) расширение правовых экологических требований при размещении, проектировании, строительстве (реконструкции), вводе в эксплуатацию и эксплуатации предприятий и иных производственных объектов;

д) осуществление основных структурных преобразований в экономике, качественное технологическое обновление всего промышленного производства с точки зрения сохранения и улучшения окружающей среды.

4. Необходимость решения региональных проблем в области природопользования и охраны окружающей среды. Экологическое благополучие отдельных территорий страны обеспечивается прежде всего за счет рационального использования богатого природного потенциала, снижения его относительных затрат на душу населения, что вытекает из Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию.

В Концепции большое значение придается региональным аспектам, соблюдению экологических интересов субъектов Российской Федерации, местных особенностей, поскольку переход к устойчивому развитию в стране возможен только в том случае, если будет обеспечено устойчивое развитие всех ее регионов в соответствии с разрабатываемыми и реализуемыми региональными программами, в том числе на Урале.

Это предполагает формирование производства с точки зрения сохранения и улучшения окружающей среды, эффективной пространственной структуры общественного производства и реконструкцию региональной производственной системы, а также регионального хозяйственного механизма. Так, в правовом регулировании экологических отношений в Свердловской области необходим учет ее специфики как старопромышленного региона, на территории которого находятся предприятия горно-добывающей и химической промышленности, черной и цветной металлургии, машиностроения, энергетики, являющиеся основными загрязнителями окружающей среды.

Произошедшие за последние годы изменения в структуре промышленного производства Свердловской области привели к увеличению доли загрязняющих окружающую среду отраслей промышленности (черной и цветной металлургии, топливно-энергетического комплекса) и уменьшению доли других ее отраслей, оказывающих меньшее воздействие на окружающую среду и здоровье населения.

5. Необходим учет международно-правовых аспектов охраны окружающей среды, международного сотрудничества в решении экологических проблем, что нашло отражение в Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, а также в действующем законодательстве. Так, согласно Конституции Российской Федерации (ч. IV ст. 15), общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации становятся составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные пра-

вила, чем предусмотрены законом, то применяются правила международного договора.

Кроме того, Федеральный закон «Об охране окружающей среды» закрепляет международное сотрудничество в области охраны окружающей среды в качестве одного из ее основных принципов. В настоящее время соглашения, принятые в результате международного сотрудничества Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды, являются базовыми как для правового регулирования экологических отношений, так и для правоприменительной и управленческой деятельности в этой сфере.

Таким образом, задачами правового регулирования экологических отношений на современном этапе являются обеспечение стабилизации и коренное улучшение экологической ситуации в Российской Федерации и ее регионах, в том числе на Урале, за счет экологизации общественного производства, осуществления институциональных и структурных преобразований, позволяющих ввести производственную деятельность в пределы емкости экосистем на основе внедрения энерго- и ресурсосберегающих технологий, целенаправленных изменений структуры производства, структуры личного и общественного потребления.

Первостепенное значение для решения существующих проблем в сфере рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды имеют совершенствование экологического законодательства Российской Федерации и ее отдельных субъектов, создание необходимой правовой основы для эффективной природоохранительной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий и организаций, а также граждан. Это является одним из основных направлений перехода страны к устойчивому развитию, что нашло отражение в Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию.

3. Проблемы совершенствования экологического законодательства Российской Федерации

Решение актуальных эколого-правовых проблем в Российской Федерации, ее отдельных регионах, в том числе в Уральском, обеспечивается совокупностью законов и иных нормативных правовых актов, которые, взаимодействуя между собой, образуют систему экологического законодательства. Эта система нормативных актов является весьма сложной, а входящие в ее состав правовые акты весьма многочисленны и различаются по своему содержанию, юридической силе, отраслевому признаку, принадлежности к законодательству Российской Федерации или законодательству других субъектов Российской Федерации.

Ведущее положение среди указанных выше законов и иных нормативных правовых актов принадлежит Конституции Российской Федерации. Содержащиеся в ее отдельных статьях положения закрепляют конституционные основы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. В ее отдельных статьях сформированы цели, задачи и главные направления государственной и общественной деятельности в области охраны природной среды, а также обязанности граждан в отношении природопользования. Закрепив достигнутый уровень развития общества, Конституция Рос-

сийской Федерации служит базой для дальнейшего развития и совершенствования всего экологического законодательства.

Анализ действующего экологического законодательства: во-первых, осуществляется с позиций его системы, что обусловлено спецификой предмета регулирования и соответствует положению закона как акта высшей юридической силы по отношению к другим источникам права, взаимной согласованности между собой нормативных актов внутри системы, а также комплексному характеру экологического законодательства; во-вторых, касается содержания законов и иных нормативных правовых актов с позиций их полноты и достаточности для решения социально-экономических и экологических проблем, соответствия условиям переходного периода, учета комплексного характера охраны окружающей среды и специфических особенностей ее отдельных объектов, а также выявления пробелов и противоречий и определения путей их устранения.

Экологическое законодательство по своему содержанию состоит из законов и иных нормативных правовых актов:

- природоохранительного законодательства Российской Федерации и ее субъектов. Они содержат нормы и правовые экологические требования к работе источников вредного воздействия на природную среду, функционирующих на всей территории хозяйственного пространства страны, задача которых состоит в подчинении деятельности предприятий экологическим правилам. В актах природоохранительного законодательства формулируются экологические требования применительно к отдельным стадиям и видам хозяйственной деятельности, а также экономические и организационно-контрольные механизмы, правовые гарантии и стимулы по внедрению и исполнению этих требований, меры юридической ответственности за экологические правонарушения. Это повышает эффективность законодательства, обеспечивает защиту экологических прав и законных интересов предприятий и организаций, отдельных граждан;

- природоресурсного законодательства Российской Федерации и ее субъектов, где содержатся правила использования и охраны отдельных объектов природы предприятиями и организациями. В отличие от природоохранительного законодательства задачей природоресурсного законодательства является подчинение деятельности предприятий-природопользователей правовым требованиям по охране и рациональному использованию земель, вод, недр и других природных ресурсов, а также закрепление материальных, организационных и правовых гарантий по их внедрению и исполнению.

Наряду с комплексной отраслью экологического законодательства в системе российского законодательства выделяются самостоятельные отрасли – земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране атмосферного воздуха и животного мира, которые участвуют в регулировании природоохранительной деятельности. Это отражает дифференцированный подход к правовому регулированию экологических отношений и согласуется с Общеправовым классификатором отраслей законодательства Российской Федерации, где наряду с законодательством об охране окружающей среды имеется законодательство о земле, недрах, об охране лесов, вод, животного мира, атмосферного воздуха.

Ведущая роль в системе экологического законодательства принадлежит актам природоохранительного законодательства, или об охране окру-

жающей среды, где предусматриваются наиболее важные положения, в частности, принципы, приоритеты, правила, императивы, лимиты и др. Первостепенное значение среди нормативных правовых актов природоохранительного законодательства принадлежит Федеральному закону «Об охране окружающей среды» как головному акту всего природоохранительного законодательства Российской Федерации.

Важной проблемой в решении экологических задач является обеспечение оптимального сочетания общереспубликанского и регионального уровней правового регулирования в области охраны природной среды. Это связано с децентрализацией правовой системы, перераспределением нормотворческой компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в пользу последних, расширением самостоятельности субъектов Российской Федерации в решении экологических проблем.

При этом в законотворческом процессе необходимо учитывать единство правового регулирования экологических отношений, которое обеспечивается соответствием законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, Конституции Российской Федерации и федеральных законов. Так, федеральные органы издают нормативные правовые акты, охватывающие как сферу исключительного ведения Российской Федерации по установлению основ федеральной политики и федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития страны, так и сферу их совместного ведения.

Конституция включает вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, вопросы природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство об охране окружающей среды. Все это важно для правового регулирования природоохранной деятельности предприятий.

Значительная роль здесь принадлежала договорам, заключаемым между органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектами, например, Соглашению между Правительством Российской Федерации и Правительством Свердловской области «О разграничении полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения земельными ресурсами на территории Свердловской области». Однако в последнее время роль и значение такого рода соглашений стали ослабевать, особенно в связи с совершенствованием федерального законодательства и разграничением полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в рассматриваемой сфере.

Анализ регионального экологического законодательства показывает, что зачастую акты субъектов Российской Федерации противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам и иным нормативным актам. Одной из причин такого положения является отсутствие как четкого разграничения законодательных полномочий между ними, так и механизма контроля за соответствием актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству, что имеет негативное отношение для природоохранительной деятельности.

Актуальность этой проблемы усиливается в связи с ростом числа нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды как отра-

жением тенденции опережающего законотворчества субъектов Российской Федерации, что предполагает ее незамедлительное решение. Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 июня 2001 года на всей территории Российской Федерации, в том числе и Уральского региона, на законодательном уровне осуществляется разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления во всех сферах деятельности государства, в том числе в области природопользования и охраны окружающей среды.

Необходимость этой работы в современный период обусловлена еще и такими факторами, как, в частности, имеющееся дублирование отдельных полномочий между уровнями государственной власти и соответствующими органами, а также пробелы в законодательстве, в том числе и в экологическом, и в природоресурсном законодательстве Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, в правовых актах органов местного самоуправления.

С этой целью Указом Президента Российской Федерации от 13 декабря 2001 года была образована Комиссия по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Одноименная комиссия была создана и в Уральском регионе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе.

Имеются проблемы и по форме издаваемых федеральных и региональных нормативных актов в сфере их совместного ведения. Так, в Федеральном законе «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (ч. 1 ст. 12) предусмотрено, что по вопросам, отнесенным ч. 1 ст. 72 Конституции РФ к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принимаются федеральные законы, определяющие основы (общие принципы) правового регулирования соответствующих общественных отношений.

К сожалению, федеральные нормативные акты издаются преимущественно не в форме основ законодательства, а в форме кодексов, что вряд ли целесообразно. Кроме того, правомерно ли по одной отрасли принимать федеральный законодательный акт в форме кодекса и одновременно на уровне субъекта Российской Федерации – региональный акт также в форме кодекса, поскольку в региональном законодательстве могут возникнуть не только многочисленные повторения федеральных норм, что едва ли целесообразно, но и юридические коллизии.

Поэтому при наличии федеральных кодексов субъектам Российской Федерации следует принимать законы о регулировании отношений по использованию и охране объектов природы на своей территории, как это реализуется, в частности, в Свердловской области, Башкортостане, где имеются региональные законы об охране окружающей среды, о недрах и других природных ресурсах. Они конкретизируют и дополняют федеральные законы и иные нормативные акты с учетом местных социально-экономических, экологических, природных и иных особенностей.

Характеризуя в целом действующее федеральное и региональное законодательство об охране окружающей среды, следует отметить, что в последнее время в нем происходят значительные изменения, связанные с принятием таких важных законодательных актов, как Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и Земельный кодекс Российской Федерации. Речь идет, в частности, о повышении роли государства в регулировании деятельности промышленных предприятий, его заинтересованности в расширении рыночных отношений в сфере природопользования, а также соответственно заинтересованности государства в обеспечении мерами организационно-правового и экономического характера рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Все это является весьма положительным фактором, влияющим на развитие экологического законодательства Российской Федерации, ее отдельных субъектов, в том числе на Урале, касающегося природоохранительной деятельности промышленных предприятий и обеспечения экологических прав граждан.

Что же касается эффективности экологического законодательства, то следует отметить следующее. Эффективность правовых норм, касающихся природоохранной деятельности, определяется полнотой и научной обоснованностью, их согласованностью с законами природы (социальной экологии) и закономерностями общественного развития. Оценивая в целом эффективность федерального и регионального законодательства в сфере охраны окружающей среды, следует сказать, что она является недостаточной. В этой области имеются общие недостатки, характерные для всего федерального и регионального экологического законодательства.

Так, в настоящее время отсутствует Концепция развития системы экологического законодательства Российской Федерации и Концепция развития природоресурсного законодательства Российской Федерации. В результате наиболее важные вопросы природоохранной деятельности остаются неурегулированными. В правовых нормах отсутствуют механизмы их реализации, в ряде случаев имеет место «пробельность» законодательства.

Встречаются случаи противоречивости и несогласованности между отдельными нормативными правовыми актами в рассматриваемой области. Например, между нормативными актами земельного и горного законодательства, земельного и водного законодательства, горного и водного законодательства. Имеет место наличие ошибочных положений в экологическом законодательстве, как на уровне Российской Федерации, так и отдельных регионов.

В связи с этим необходима подготовка Концепции развития системы экологического законодательства Российской Федерации. Она должна основываться на Конституции Российской Федерации и Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, а также соответствовать социально-экономическим, демографическим и экологическим условиям переходного периода, процессам формирования правового государства.

В Концепции развития системы экологического законодательства Российской Федерации следует предусмотреть характеристику объекта, предмета и метода, а также цели и задачи, принципы правового регулирования экологических отношений, в соответствии с которыми будут определяться цели и задачи природоохранительного и природоресурсного законодательства, структура, соотношение федерального и регионального законодатель-

ства, основные направления и этапы его развития, перечень (пакет) и приоритеты (последовательность) в принятии, дополнении актов с учетом их актуальности; характеристику головного акта экологического законодательства Российской Федерации; основные направления экологизации природоресурсного законодательства и законодательства о хозяйственной деятельности (промышленности, строительства, транспорта, связи, сельского хозяйства); характеристику механизмов его реализации (правового, организационного, экономического и идеологического).

Учитывая роль и значение Концепции в развитии законодательства, она должна иметь статус Федерального закона. В соответствии с ней следует разработать концепции законодательства Российской Федерации об использовании и охране отдельных объектов природы [Голиченков, Козырь, 1995; Голиченков, 1995; Иконичкая, Краснов, Башмаков, 1994: 183–205] с учетом опыта других стран*.

Важной проблемой здесь является сокращение правительственных и ведомственных нормативных актов в области охраны окружающей среды, роль которых все еще весьма значительна. Однако верховенство закона не ликвидирует участие правительственных актов в правовом регулировании экологических отношений, а обуславливает необходимость обеспечения их оптимального соотношения.

Так, при расширении сферы и увеличении удельного веса закона доля правительственных актов в правовом регулировании экологических отношений будет уменьшаться, а их сфера – определяться необходимостью реализации законов и выполнением возложенных на Правительство Российской Федерации задач. В свою очередь для ведомственных нормативных актов характерны противоречивость и низкий уровень юридической культуры оформления, не всегда достаточно полно они отражают содержащиеся в законах и правительственных актах экологические требования, что не обеспечивает необходимый уровень и комплексность правового регулирования природоохранительной деятельности предприятий.

Таким образом, в целом федеральные и региональные нормативные правовые акты в сфере природопользования и охраны окружающей среды не соответствуют в полной мере экономическим, социально-политическим и правовым реалиям, не обеспечивают достижение целей и задач правового регулирования и поэтому нуждаются в обновлении и дополнении.

Перейдем к анализу содержания природоохранительного законодательства и прежде всего головного закона природоохранительного законодательства – Федерального закона «Об охране окружающей среды». Федеральный закон «Об охране окружающей среды» – комплексный акт прямого действия, направленный на обеспечение охраны окружающей среды в хозяйственной деятельности предприятий. Его принятие является важным этапом в развитии и совершенствовании федерального и регионального экологического законодательства.

Так, правовые акты экологического законодательства приведены в соответствие с Конституцией Российской Федерации, отменены устаревшие правовые нормы и ликвидированы имеющиеся пробелы, а также дан импульс для совершенствования всего экологического законодательства. Кроме того, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» принят

* Такие отношения имеются, в частности, в Казахстане и на Украине.

ряд положений, имеющих принципиальное значение для правового регулирования природоохранной деятельности:

1. Уточнены и значительно расширены основные принципы охраны окружающей среды.

2. В области управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования:

а) на уровне федерального закона закреплены такие важные организационно-правовые меры охраны окружающей среды, как экологическая сертификация, лицензирование, ОВОС, которые ранее регулировались подзаконными нормативными актами;

б) расширены виды экологического контроля. Так, наряду с государственным, производственным и общественным контролем в области охраны окружающей среды осуществляется и муниципальный контроль.

3. В сфере экономического механизма охраны окружающей среды:

а) сформулированы обязанности предприятий независимо от форм собственности по экологическому планированию. Согласно ст. 15 Федерального закона «Об охране окружающей среды» юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, обязаны планировать, разрабатывать и осуществлять мероприятия по охране окружающей среды в порядке, установленном законодательством. Тем самым однозначно решен вопрос об обязательности разработки планов приватизированными и частными предприятиями в промышленности, которые зачастую игнорировали экологическое планирование;

б) предусмотрено стимулирование предпринимательской деятельности в области охраны окружающей среды. В соответствии со ст. 17 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды, поддерживается государством и стимулируется посредством установления налоговых и иных льгот в соответствии с законодательством.

4. Расширены и уточнены экологические требования к хозяйственной деятельности предприятий:

а) в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления. Согласно ст. 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», отходы производства и потребления, в том числе радиоактивные отходы, подлежат сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению, причем условия и способы обезвреживания, транспортировки, хранения и захоронения этих отходов должны быть безопасными для окружающей среды и регулироваться законодательством Российской Федерации.

Важно отметить, что закон запрещает:

– сброс отходов производства и потребления, в том числе радиоактивных отходов, в поверхностные и подземные водные объекты, на водосборные площади, в недра и на почву;

– размещение опасных отходов и радиоактивных отходов на территориях, прилегающих к городским и сельским поселениям, в лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зонах, на путях миграции животных, вблизи нерестилищ и в иных местах, в которых может быть создана опасность для окружающей среды, естественных экологических систем и здоровья человека;

- захоронение опасных отходов и радиоактивных отходов на водосборных площадях подземных водных объектов, используемых в качестве источников водоснабжения, в бальнеологических целях, для извлечения ценных минеральных ресурсов;

- ввоз опасных отходов и радиоактивных отходов в Российскую Федерацию в целях их захоронения и обезвреживания;

б) при установлении защитных и охранных зон. В соответствии с законодательством для обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем, защиты природных комплексов, природных ландшафтов и особо охраняемых природных территорий от загрязнения и другого негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности устанавливаются защитные и охранные зоны.

Кроме того, в целях охраны условий жизнедеятельности человека, среды обитания растений, животных и других организмов вокруг промышленных зон и объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, создаются защитные и охранные зоны, в том числе санитарно-защитные зоны;

в) при приватизации и национализации имущества. Так, согласно ст. 53 Федерального закона «Об охране окружающей среды», при приватизации и национализации имущества обеспечивается проведение мероприятий по охране окружающей среды и возмещение вреда окружающей среде. В ранее действующем экологическом законодательстве такой нормы не было, что приводило на практике к игнорированию экологических требований при приватизации предприятий и производственных объектов, а также приватизации земельных участков.

Все рассмотренные выше положения Федерального закона «Об охране окружающей среды» имеют непосредственное отношение к улучшению правового регулирования природоохранной деятельности промышленных предприятий, в том числе и на территории Уральского региона, а также к дальнейшему развитию и совершенствованию федерального и регионального экологического законодательства.

Кроме того, принятие Федерального закона «Об охране окружающей среды» позволяет усилить экологизацию нормативных правовых актов гражданского, хозяйственного, налогового, финансового, административного и иного законодательства, регулирующих производственно-хозяйственную деятельность промышленных предприятий, в том числе в областях и округах Уральского региона.

В настоящее время эти нормативные акты нуждаются в дальнейшей экологизации, которая осуществляется путем конкретизации общих экологических требований применительно к характеру производства, специфике отдельных отраслей и предприятий. Она должна охватывать акты, определяющие правовое положение государственных органов и органов местного самоуправления, предприятий и организаций, акты, регулирующие производственную деятельность, применение мер ответственности в рассматриваемой сфере.

Анализ законодательства, регулирующего производственно-хозяйственную деятельность предприятий, показывает, что нормативные акты недостаточно конкретизируют экологические требования, особенно в процессе производственной деятельности, не учитывают правовой статус предприятия как субъекта экологических отношений, специфику отраслей.

Наиболее последовательно идет экологизация правительственных актов, что же касается ведомственных нормативных актов, содержащих санитарно-гигиенические, строительные, технические и технико-экономические нормы и правила, то в них практически отсутствует экологическая прослойка. Весьма малочисленна группа экологизированных норм, которые содержатся в локальных правовых актах предприятий, регламентирующих вопросы совершенствования технологии производства, выпуска промышленной продукции, материального стимулирования и т. д.

Такое положение можно объяснить лишь следствием недостаточной экологизации трудового законодательства Российской Федерации. Недостаточная конкретизация правовых экологических требований ведомственными и локальными нормативными правовыми актами гражданского, хозяйственного, налогового, финансового, административного и иного законодательства, регулирующих производственно-хозяйственную деятельность предприятий, свидетельствует о низкой эффективности экологизированных норм, что сказывается на функционировании организационно-правового механизма охраны природной среды и нуждается в изменении.

В то же время анализ содержания Федерального закона «Об охране окружающей среды» позволяет выделить в нем ряд недостатков, касающихся правового регулирования природоохранительной деятельности и совершенствования федерального и регионального экологического законодательства:

1. По своему содержанию Федеральный закон «Об охране окружающей среды» не является головным актом экологического законодательства, и не согласуется с головными законами об использовании и охране недр и других отдельных природных ресурсов, а служит лишь головным актом природоохранительного законодательства.

2. В сфере экологического управления не предусмотрены:

а) основные задачи и принципы управления, нет четкого разграничения полномочий между всеми уровнями управления;

б) задачи органов государственного экологического контроля, согласование планов предприятий по охране окружающей среды и осуществление контроля за их выполнением, хотя в ранее действующем экологическом законодательстве соответствующая норма была закреплена.

3. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» не содержит:

а) экологические требования к банкротству предприятий и организаций, влияющих на окружающую среду;

б) экологические требования к сфере природопользования.

4. По сравнению с Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды» получили недостаточное отражение вопросы ответственности за экологические правонарушения:

а) не предусмотрены виды экологических правонарушений, в том числе и применительно к деятельности горно-металлургических предприятий;

б) исключена статья об ответственности предприятий, в том числе горной и металлургической промышленности, как источников повышенной опасности для окружающей среды. В настоящее время это одна из актуальных проблем охраны окружающей среды в промышленности. В законодательстве не определены виды и признаки предприятий, относящихся к источникам повышенной опасности для окружающей среды, что непосредственно влияет на соблюдение ими эколого-правовых требований.

В постановлении пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 21 октября 1993 года «О некоторых вопросах практики применения Закона РСФСР “Об охране окружающей природной среды”» разъясняется, что вопрос об отнесении деятельности предприятия к числу представляющих повышенную экологическую опасность решается арбитражным судом в каждом конкретном случае самостоятельно.

Так, к источникам повышенной опасности могут быть отнесены предприятия, производящие выбросы токсичных и других вредных веществ в природную среду. Представляется, что эти критерии чрезвычайно широки, поскольку практически все промышленные, а не только горно-металлургические предприятия осуществляют выбросы вредных веществ в окружающую среду. Кроме того, токсичные вещества, содержащиеся в выбросах и сбросах промышленных предприятий, относятся к строго определенному классу;

в) недостаточно полно и четко сформулировано положение о возмещении предприятиями вреда, причиненного здоровью граждан неблагоприятным воздействием природной среды, вызванного производственной деятельностью. В законодательстве нет механизма, предусматривающего порядок и условия возмещения предприятиями причиненного здоровью граждан вреда. Скорейшее его принятие обуславливается, в частности, продолжающимся ухудшением экологической обстановки в промышленных регионах и центрах страны. Об актуальности его принятия свидетельствует и опыт промышленно развитых стран.

5. В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» имеется большое число норм отсылочного характера, что сказывается на качестве правового регулирования экологических отношений.

Анализируя содержание природоресурсного законодательства в рассматриваемой области, следует сделать вывод, что исторически правовое регулирование развивалось в рамках дифференцированного подхода применительно к охране природных объектов от вредного влияния промышленности. В нем закреплены порядок и правила пользования природными ресурсами, права и обязанности предприятий без должного учета экологических требований, что не позволяет обеспечить их единство и детализацию этих требований.

В настоящее время в головных актах природоресурсного законодательства экологические требования сформулированы неоднозначно. Например, если в Водном кодексе РФ и Лесном кодексе РФ, Федеральном законе «О животном мире» среди целей и задач нашел отражение в той или иной степени учет экологических требований, то в Законе Российской Федерации «О недрах» вообще нет статьи о целях и задачах, в том числе и по охране природной среды. Эти недостатки должны быть своевременно устранены, поскольку в соответствии с этими положениями Закона строится регулирование отношений по использованию и охране природных ресурсов в регионах.

Наиболее совершенным представляется Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха», построенный на основе комплексного подхода к правовому регулированию. Кроме того, экологические требования частично получили отражение в принятых в последнее время Законе РФ «О недрах», Лесном и Водном кодексах Российской Федерации.

В целом экологизация природоресурсного законодательства Российской Федерации и ее субъектов осуществляется недостаточно, так как эко-

логические требования практически не затрагивают отношения по использованию природных ресурсов. Это связано с тем, что, как уже отмечалось, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» отсутствуют положения о природопользовании.

Список литературы

- Алексеев П. В., Панин А. В.* Философия: Учеб. для вузов. М., 1997.
- Афанасьев В. Г.* Общество: системность, познание и управление. М., 1991.
- Гирусов Э. В.* Экзамен на разумность // Зеленый мир. 1998. № 8.
- Голиченков А. К.* Проблемы формирования нового земельного законодательства России // Вестн. МГУ. Право. 1995. № 5.
- Голиченков А. К., Козырь О. М.* Концепция развития земельного законодательства России // Вестн. МГУ. Право. 1995. № 4.
- Зубаков В.* XXI век. Сценарий будущего: анализ последствий глобального экологического кризиса // Зеленый мир. 1996. № 9.
- Иконицкая И. А., Краснов Н. И., Башмаков Г. С.* Концепция земельного законодательства рыночной экономики // Вестн. МГУ. Право. 1994.
- Комаров В. Д.* Социальная экология: философские аспекты. Л., 1990.
- Комов С. В.* Экология – теоретическая основа рационального природопользования. Свердловск, 1989.
- Краткая философская энциклопедия.* М., 1994.
- Курс экономической теории* / Под ред. М. Н. Чепурина, Е. А. Киселевой. Киров, 1995.
- Лосев К. С.* На пути к устойчивому развитию // Зеленый мир. 1995. № 17.
- Лосев К. С.* Теория биотической регуляции окружающей среды как научная основа декларации Земли // Зеленый мир. 1998. № 12.
- Моисеев Н. Н.* Экология человечества глазами математика. М., 1988.
- Реймерс Н. Ф.* Природопользование. М., 1990.
- Реймерс Н. Ф.* Экология (теории, законы, правила, принципы и гипотезы). М., 1994.
- Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации.* 1994. № 6.
- Собрание законодательства Российской Федерации.* 1996. № 15.
- Сухорукова С. М.* Экономика и экология (политико-экономический аспект). М., 1988.
- Шубенкова Е. И.* Этико-гуманистический контекст экологической проблемы // Философия и экологическая проблема. М., 1990.